

COMENTARIO DEL "CASO BONILLA"

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA *

Baja California ha sido una entidad federativa emblemática para la democracia en México. Allí se llevaron a cabo las primeras elecciones con el voto femenino en 1953, aun antes de las elecciones federales; igualmente, se eligió al primer gobernador de oposición en 1988.

De la misma manera, interesantes problemas constitucionales se han planteado en el Estado, como la oportunidad de declarar la inconveniencia de la reforma constitucional al Estado, en su artículo 54 de la Carta estatal, que prohibía la presentación de candidatos al gobierno, mientras ocupaban un cargo público electivo ("ley antichapulín"), o cuando se reducía el régimen de participaciones federales a los Ayuntamientos, mediante reforma constitucional, inmediatamente a la toma del siguiente gobierno constitucional, como se discutió en el famoso Amparo Mexicali, y que dio motivo para inducir a los Ayuntamientos como actores en las controversias constitucionales.

Con estos antecedentes, las elecciones celebradas el 2 de junio de 2019 fijaron otro estándar en la justicia electoral y constitucional. Con el 50.3% de electores, llevaron a cabo la elección del nuevo Gobernador y Diputados al Congreso. El decreto 112 de reformas constitucionales en el Estado de fecha 17 de octubre de 2014 fijó el calendario electoral para dichos comicios, fijando en su artículo octavo transitorio, la excepción al período del gobernador que sería electo por dos años, del 1º de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2021, para adecuar el calendario electoral en el Estado. Este objetivo acompañó a Baja California en su primera elección constitucional el 25 de octubre de 1953, cuando el gober-

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <mgonzalezo@derecho.unam.mx>.

nador Braulio Maldonado Sánchez, fue electo por un período de dos años: de 1953 a 1955. En la siguiente elección estatal votaron, por primera vez, las mujeres el 3 de julio de 1955.

Con base en estas reformas, el proceso electoral dio inicio posteriormente el 9 de septiembre de 2018, según se publicó en el Periódico Oficial el 4 de enero de 2019. El candidato por MORENA, favorito del Presidente de la República, quedó registrado hasta el 30 de marzo de 2019. El 22 de abril de 2019 el candidato registrado Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de inconformidad RI 018/2019 ante el Tribunal Electoral del Estado de Baja California, contra el artículo 8 transitorio del decreto 112, que fijaba un término de dos años para la gubernatura.

Se pretendió la anulación del decreto 112 de reformas constitucionales en Baja California porque se había declarado aprobada la reforma, sin esperar el pronunciamiento de tres de los seis Ayuntamientos del Estado, siendo Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate² los que no se habían pronunciado el 11 de septiembre de 2014. Este agravio se declaró inoperante por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El régimen constitucional federal determinó en el artículo 116, fracción IV, inciso n), reformado el 10 de febrero de 2014, que se verifique en los Estados, al menos, una elección local en la misma fecha en la que tenga lugar alguna de las elecciones federales, por lo que el decreto 112 aprobado en el Estado el mismo año de 2014 empató la elección de ese año, con la elección federal de 2021.

Como consecuencia de la reforma federal, la Constitución del Estado se reformó el 17 de octubre del mismo año 2014, a través de un artículo transitorio, en los siguientes términos:

Octavo Transitorio- Para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021,

² Siendo Mexicali, Playas de Rosarito, y Tijuana los restantes que si se pronunciaron por la aprobación (INEGI 2020).

el Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.

Por su parte, la Constitución de Baja California que ha sido profusamente reformada, establece en el artículo 44 desde 1997:

El Gobernador será electo cada seis años, mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y entrará a ejercer sus funciones el día primero del mes de noviembre posterior a su elección.

Con base en esta disposición de la Constitución local, el 8 de julio de 2019, el diputado Víctor M. Morán Hernández de la fracción parlamentaria de MORENA en el Congreso estatal promovió la iniciativa de reformar el artículo Octavo transitorio para extender el período del Gobernador, a efecto de concluir su mandato el 31 de octubre de 2024, por cinco años y no seis, y así cumplir con la Constitución federal, sin importar la disposición del artículo 44 de la propia Constitución local. La sesión fue extraordinaria y votada sin observar las formalidades de las reformas constitucionales en el Estado, por 21 votos a favor y uno en contra.

El candidato al gobierno del Estado impugnó el decreto 112 referido y su registro aprobado en el Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 del Instituto Estatal Electoral de Baja California, que lo había acreditado como candidato al gobierno por dos años el 3 de abril de 2019 ante el Tribunal estatal, el cual le favoreció con la inaplicación del decreto en la parte conducente al período de dos años, para sustituirlo por cinco años, al que se llamó “Ley Bonilla”.

Cabe mencionar que esta reforma por cinco años como mandato del gobernador se aprobó cuando Jaime Bonilla ya era gobernador electo, por lo que sólo le beneficiaba a él personalmente y no se trataba de una norma general ni abstracta; era pues, una ley especial y privativa aprobada para su beneficio personal y, como tal, prohibida por el artículo 13 de la Constitución federal. El 11

de junio de 2019, Jaime Bonilla fue declarado Gobernador Constitucional del Estado por el Instituto Electoral del Estado (foja 32 de la declaratoria), por lo que la reforma constitucional del 8 de julio de 2019, fue retroactiva en su beneficio, ampliando el término de su mandato de dos a cinco años.

Ante esta dudosa reforma, tres partidos políticos impugnaron la sentencia local, con base en el artículo 19 de la Ley General de Medios de Impugnación ante la Sala Superior del TEPJF, lo cual generó el juicio SUP-JRC 22/2019, resuelto el 29 de mayo de 2019,

La sentencia del TEPJF, resuelta por el entonces Magistrado Presidente, después de desechar las dos causales de improcedencia hechas valer por el tercero interesado, que lo fue Jaime Bonilla, procedió a estudiar el régimen constitucional transitorio para reducir el período de un gobernador, frente a la declaración lisa y llana del artículo 44 constitucional en el Estado, que establece que el período de un gobernador es por seis años, siendo que la reforma de 2014 había reducido a dos años el período del gobernador que sería electo en 2019.

La Sala Superior se basó en la interpretación de la Suprema Corte para seguir la tesis de que la duración del gobernador no es obligatoria por seis años, sino que su interpretación correcta debe entenderse que la duración en el cargo *no podría exceder de seis años, ya que los Estados, en uso de su libertad configurativa, otorgada por la soberanía de cada Estado, podía fijar la duración del gobierno, siempre que sea menor a seis años.*

Esta tesis la sostuvo el máximo tribunal en tres precedentes de diversas Acciones de Inconstitucionalidad (AI 8/2002, AI 3/2002 y AI 13/2015), mediante las cuales se formó jurisprudencia en el sentido de que las Legislaturas de los Estados podrían reducir el término de seis años en el período de un gobernador si con ello pudieran hacer concurrentes los procesos electorales a nivel local con las elecciones federales, por “economía”, según se manifestó en el debate de la reforma federal de 2014.

En este sentido, el decreto 112 y el acuerdo del Instituto local registrando al candidato para servir en el cargo por dos años, no

podía ser una violación al derecho fundamental de ser votado, según argumentó el tercero interesado Jaime Bonilla, ya que esta limitación había sido prescrita por una reforma constitucional previa, confirmada por la convocatoria a elecciones, implementada por el acuerdo del Instituto electoral estatal y el candidato registrado bajo esas circunstancias (27 de marzo de 2019), consentía en el marco legal en el cual iba a competir en las elecciones celebradas el 2 de junio de 2019. Todo lo cual había sido declarado constitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte, derivada de las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

La vida política del gobernador actual de Baja California es interesante, porque refleja la trayectoria de muchos políticos de Estados fronterizos. Nacido en 1950, tuvo doble nacionalidad, pero renunció a la ciudadanía de los Estados Unidos en el año de 2012, para entrar en la política del Estado mexicano, como diputado federal ante la LXII Legislatura del Congreso de la Unión en la cual presidió La Comisión de asuntos de la frontera norte, integrando igualmente la Comisión de Defensa Nacional. Antes de ese año, fungió como miembro de la Junta Directiva de la mesa de Otay, en la zona conurbada de California y Tijuana del 2000 al 2012 y del 2010 al mismo 2012 fue militante del Partido Republicano de los Estados Unidos.

La adecuación al calendario electoral ha repercutido en los períodos constitucionales de las entidades federativas desde antaño. Por vía de ejemplo, el Congreso del Estado de Yucatán *disminuyó* el período de su VI Legislatura en 1877, a ocho meses para coincidir nuevas elecciones con la gubernatura; de la misma manera, la XLVI Legislatura del mismo Estado fue convocada por dos años del 1º. de enero de 1974 al 31 de diciembre de 1975.

En consecuencia, la reforma fallida al artículo 8º. transitorio, autorizada por el Tribunal electoral del Estado (8 de mayo de 2019), para extender el período del gobernador a cinco años, infringió el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal que prohíbe cualquier reforma electoral noventa días antes que se inicie el proceso electoral. Por lo tanto, las reformas aprobadas en el

Estado al decreto 112, efectuadas el 8 de julio de 2019, violentaba la inmutabilidad de las leyes electorales durante un proceso electoral, como se había determinado en las AI 145/17 y AI 146/17 y la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte 87/2007³

Tal como se discutió en el pleno de la Suprema Corte, la reforma había entrado de manera inconstitucional en vigor, una vez que había concluido el proceso electoral en Baja California, según el ministro Fernando Franco, atentando contra la certeza electoral. Cualquier modificación al período constitucional de un servidor público, variando las condiciones de la ley y la convocatoria a elecciones (5 de enero de 2019) ha sido considerado por la Suprema Corte como un atropello al sufragio ya emitido en las respectivas elecciones (9 de junio de 2019), sin importar que la reforma haya entrado en vigor antes de la toma de posesión del gobernante (1º. de noviembre de 2019), como sucedió en Baja California.

En esa ocasión, el Ministro Presidente de la Suprema Corte se refirió: ampliar el período de un servidor público constituye un fraude a la Constitución, y no puede ser convalidado con encuestas, como se verificaron en Baja California, preguntando a la población sobre la legalidad en la prórroga de su mandato el 13 de octubre de 2019.⁴

³ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”. Una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental, cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través del cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, por cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

⁴ En dicha encuesta, el resultado favoreció la prórroga, pero con sólo el 84.25% de votantes dentro del 1.9% de la población en el Estado, a un costo muy elevado para realizar la consulta popular, publicándose los resultados en el Periódico Oficial, promulgado con la protesta del Ejecutivo del Estado. Cfr. AI 112/2019 y acumuladas. Sesión del 11 de mayo de 2020. El gobernador toma posesión el 1º. de noviembre de 2019.